IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Infrastruktury**
(nr 302)
z dnia 12 lipca 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 302)

12 lipca 2023 r.

Komisja Infrastruktury, obradująca pod przewodnictwem posła **Pawła Olszewskiego (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku (druk nr 3434) w zakresie działania Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli: **Paweł Zambrzycki** p.o. dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli oraz **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Elżbieta Kessel**, **Jolanta Osiak** i **Jakub Sindrewicz** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dzień dobry. Witam państwa bardzo serdecznie. Otwieram posiedzenie Komisji Infrastruktury.

Witam panie posłanki i panów posłów. Witam zaproszonych gości. Stwierdzam kworum.

Zgodnie z przedstawionym porządkiem przedmiotem dzisiejszego posiedzenia będzie rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku (druk nr 3434) w zakresie działania Komisji. Czy są uwagi? Nie widzę. Przystępujemy do realizacji porządku dziennego.

Proszę pana dyrektora o zabranie głosu i przedstawienie zwięzłego sprawozdania.

Pełniący obowiązki dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Paweł Zambrzycki:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, bardzo dziękuję za udzielenie głosu.

Realizując ustawowy obowiązek, chciałem przedstawić Wysokiej Komisji sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 r. Prezentowane sprawozdanie z działalności składa się z rozdziałów, w których omówiono: organizację wewnętrzną i działalność prezesa oraz Kolegium NIK, informację o współpracy NIK z Sejmem oraz innymi podmiotami, podstawowe dane o działalności NIK wraz z omówieniem realizacji zadań państwa w świetle kontroli izby, wykonanie budżetu NIK.

W 2022 r. izba przeprowadziła 1896 kontroli jednostkowych w 1558 podmiotach w ramach 180 tematów. W wyniku tych kontroli NIK sformułowała 5102 wnioski pokontrolne, w tym 83,4% zostało przyjętych do realizacji m.in. przez kontrolowane jednostki. Adresaci wystąpień pokontrolnych zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w 300 wystąpieniach, które były rozpatrywane w zależności od właściwości przez kolegium bądź przez komisję rozstrzygającą.

Wymiernym efektem kontroli NIK w 2022 r. było zidentyfikowanie finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości w wysokości ponad 20 mld zł, w tym 9,2 mld zł kwot wydanych z naruszeniem prawa, tj. niemal dwukrotnie więcej niż w roku ubiegłym, prawie 10 mln zł, które w wyniku kontroli zostały lub zostaną pozyskane lub zaoszczędzone. To też jest dwukrotnie więcej niż w zeszłym roku. Ujawnione skutki finansowe nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej to blisko 170 mln zł.

Dodatkowo 80 wniosków *de lege ferenda*, w tym 60 dotyczących propozycji zmian ustawowych. Zrealizowanych zostało sześć wniosków, a cztery były w trakcie realizacji.

W latach 2020–2022 NIK sformułowała łącznie 271 wniosków, z których 24 zostały zrealizowane, a 22 nadal pozostają w trakcie realizacji.

W 2022 r. skierowano do właściwych organów 250 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw lub wykroczeń, a także innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa. To również dwa razy więcej niż w zeszłym roku.

W ramach współpracy z Sejmem NIK przedłożyła analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdanie z działalności NIK za 2021 r., a także 175 informacji o wynikach kontroli planowych i doraźnych.

Teraz pokrótce przedstawiłbym zakres kontroli zrealizowanych w obszarze działania Wysokiej Komisji. W 2022 r. Departament Infrastruktury uczestniczył w kontroli budżetowej, w wyniku której sporządzono cztery informacje zbiorcze z wyników kontroli dysponentów poszczególnych części budżetowych, tj. z budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego, mieszkalnictwa, transportu, gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej, gospodarki wodnej oraz łączności, natomiast w dalszej części roku departament zrealizował szereg kontroli. Badania kontrolne objęły tematykę dotyczącą infrastruktury i usług transportowych, a także zagospodarowania przestrzennego, czyli tematów niezwykle istotnych z punktu widzenia funkcjonowania państwa i obywateli.

W zakresie transportu kolejowego departament przeprowadził dwie kontrole. Pierwsza z nich dotyczyła pasażerskiego transportu kolejowego i była zatytułowana: „Formułowanie i przestrzeganie przez Ministra Infrastruktury oraz PKP Intercity SA warunków umów o świadczenie usług kolejowego przewozu międzywojewódzkiego i międzynarodowego o charakterze dalekobieżnym”. Kontrola wykazała, że minister infrastruktury nie korzystał w wystarczającym stopniu z możliwości oddziaływania na jakość usług podróżnych przez PKP Intercity. Minister powinien tego dokonać poprzez prowadzenie kontroli sposobów wykonania umów o świadczenie usług kolejowego przewozu o charakterze dalekobieżnym, w tym spełnienie warunków umownych w zakresie zapewnienia punktualności, komfortu podróży, także dla niepełnosprawnych, i formułowania wniosków pokontrolnych.

W praktyce informacje o nieprawidłowościach, które miały miejsce w latach 2020–2021, a dotyczyły realizacji tejże umowy, minister uzyskiwał wyłącznie ze sprawozdań składanych przez przewoźnika oraz ze skarg otrzymanych od pasażerów. Minister pozbawił się tym samym możliwości sprawdzania, czy umowa jest realizowana prawidłowo, co izba oceniła jako działanie nierzetelne. W toku kontroli stwierdzono również inne nieprawidłowości zarówno w działalności ministra, jak i PKP Intercity SA, jednakże z powodu objęcia przedmiotowej problematyki tajemnicą przedsiębiorstwa PKP Intercity SA. NIK nie ma możliwości ich upublicznienia.

Druga kontrola z zakresu kolejnictwa dotyczyła realizacji „Programu inwestycji dworcowych”. NIK zbadała, czy prawidłowo realizowano inwestycje ujęte w tym programie w sposób prowadzący do osiągnięcia jego celów. „Program inwestycji dworcowych na lata 2016–2023” jest jednym z projektów przewidzianych w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r. W jego ramach zaplanowano blisko 200 inwestycji dworcowych na łączną kwotę 1,5 mld zł.

Kontrola wykazała, że minister infrastruktury nie uczestniczył w opracowaniu programu, mimo że koordynowanie modernizacji dworców należało do jego kompetencji, oraz ze znacznym opóźnieniem podjął monitorowanie i nadzór nad realizacją programu. Minister nie zapewnił również rzetelnej sprawozdawczości zrealizowanych inwestycji dworcowych. Zarząd PKP SA nierzetelnie przygotował organizacyjnie spółkę do skutecznej i terminowej realizacji programu. Według stanu na 2021 r. zakres programu obejmował 190 inwestycji dworcowych, tj. ok. 40% tego, co w 2016 r. rozpoznano jako potrzeby. Mimo znacznej redukcji listy o ponad 60% w dalszym ciągu występowało zagrożenie terminowej realizacji inwestycji zaplanowanych w programie do końca 2023 r.

W zakresie funkcjonowania dróg Departament Infrastruktury zrealizował trzy kontrole. W pierwszej z nich zbadano utrzymanie i kontrolę obiektów inżynierskich w ciągu dróg samorządowych. Kontrola ta wykazała między innymi, że kontrolowani zarządcy nie zapewnili właściwego stanu technicznego części drogowych obiektów inżynierskich, a realizując w minimalnym zakresie prace utrzymaniowe oraz prowadząc

nieznaczące naprawy i remonty, doprowadzili do ich degradacji technicznej. W konsekwencji obiekty inżynierskie nie były utrzymywane w należytym stanie technicznym, co potwierdziły oględziny blisko 140 przepustów i mostów prowadzonych w ramach kontroli. Aż 34% z obiektów objętych oględzinami stwarzało niebezpieczeństwo zagrożenia zdrowia lub życia ich użytkowników, a katastrofa budowlana groziła 4% obiektów. Najgorszy był stan techniczny obiektów zlokalizowanych na drogach gminnych, na których okresowe kontrole stanu technicznego w 56% przypadków wykazały stan przedawaryjny lub niedostateczny.

Druga kontrola w obszarze drogownictwa dotyczyła planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych na terenie województwa mazowieckiego i przeprowadzono ją w Mazowieckim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Warszawie. Wykazała ona, że nadzór nad realizacją skontrolowanych umów dotyczących inwestycji drogowych był sprawowany nierzetelnie, co mogło mieć wpływ na jakość robót budowlanych i problemy związane z ich odbiorem. Ponadto zarząd nie pobrał i nie dochodził kar umownych w tytułu nieterminowego zrealizowania umów. Przykładem jest przekroczenie o 50 dni realizacji drogi nr 616, za które przysługiwała kara umowna w wysokości 1 mln zł. Poza wyżej wymienionymi niegospodarnymi działaniami kontrola wykazała szereg błędów przy realizacji inwestycji, a także błędy na etapie użytkowania skontrolowanych inwestycji.

Trzecia z wykonanych kontroli dotyczyła realizacji i odbioru budowy drogi ekspresowej S2 na odcinku Puławska – Przyczółkowa, czyli obejmującej m.in. tunel pod Ursynowem, i była przeprowadzona w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie. Stwierdzono, że oddział zgodnie z postanowieniami kontraktu wykonał swoje obowiązki w zakresie nadzoru nad wykonawcą i inżynierem kontraktu, jednak przedmiot umowy nie został zrealizowany w terminie umownym, a do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie dokonano jego formalnego odbioru.

Departament Infrastruktury zrealizował również dwie kontrole z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Pierwsza z nich miała tytuł „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast”. Wyniki kontroli pokazują, że system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia w praktyce skutecznych narzędzi gwarantujących racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przestało pełnić funkcje narzędzia kształtowania polityki przestrzennej na terenie gminy, a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego miały niewielki wpływ na zapewnienie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Tym samym decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przejęły podstawową rolę w procesie zagospodarowania przestrzeni.

Szczegółowe wyniki kontroli wskazały, że gminy posługiwały się dokumentami określającymi nieaktualną politykę przestrzenną, na podstawie studiów sporządzonych ponad 20 lat wcześniej na podstawie nieistniejącej już ustawy. Jedynie 30% skontrolowanych gmin miało wskaźnik pokrycia powierzchni planami miejscowymi wynoszący od 90 do 100%, przy czym znowu w większości było to na podstawie nieaktualnej ustawy. Ponad 36% decyzji o warunkach zabudowy wydanych na potrzeby nowych inwestycji mieszkaniowych dotyczyło terenów, które w studiach przeznaczono na inne cele niż zabudowa mieszkaniowa. Było to konsekwencją braku prawnego wymogu zachowania zgodności decyzji o warunkach zabudowy z polityką przestrzenną gminy wyrażoną w studium.

W związku z tymi ustaleniami NIK wnioskowała do ministra rozwoju i technologii, aby w ramach prac prowadzonych nad nowelizacją ustawy o planowaniu podjęto działania w celu zwiększenia roli studium lub dokumentu, który je zastąpi poprzez nadanie mu rangi aktu prawa miejscowego, oraz ograniczono w czasie obowiązywanie istniejących dokumentów planistycznych poprzez wskazanie terminu, do którego muszą być one dostosowane do nowych rozwiązań ustawowych bądź zastąpione nowymi dokumentami.

Druga kontrola w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego dotyczyła cyfryzacji, ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym. NIK zbadała, czy cyfryzacja ta jest przygotowana i realizowana właściwie, i oceniła ten obszar negatyw-

nie. Do zakończenia realizacji przedmiotowego zadania zleconego z zakresu administracji rządowej przyczyniło się zarówno niezapewnienie środków finansowych niezbędnych do jego przeprowadzenia, jak i niezorganizowanie skutecznego systemu nadzoru i koordynacji zadania na szczeblu powiatowym. Dotychczasowe zadania cyfryzacji i modernizacji przeprowadzone na szczeblu powiatowym w sposób zgodny z normami i wymogami bezpieczeństwa w dalszym ciągu skutkują niezgodnością danych EGiB ze stanem faktycznym. W skali całego kraju nadal konieczne jest przeprowadzenie procedury ustalania granic blisko 1,8 mln działek ewidencyjnych na obszarach miejskich, to jest blisko jedna czwarta na tych obszarach, a na terenach wiejskich ponad 14,8 mln działek, co stanowi blisko 50% wszystkich działek na obszarach wiejskich.

Główny geodeta kraju wykonując zadania w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań dotyczących tworzenia i rozwijania EGiB, na podstawie obowiązujących przepisów nie miał prawa bezpośredniego wpływu na ukończenie przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji na szczeblu powiatowym.

W zakresie gospodarki morskiej zbadano natomiast realizację inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki. W tym wypadku w ocenie NIK zarządzanie portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej było realizowane prawidłowo, a plany finansowe w obszarze działalności inwestycyjnej i administracyjnej były wykonywane należycie, jednakże wykonanie inwestycji napotkało opóźnienia. Minister właściwy ds. gospodarki morskiej rzetelnie wykonywał prawa z akcji w tych spółkach, natomiast będąc odpowiedzialny za realizację polityki rozwoju państwa w obszarze gospodarki morskiej, niewłaściwie zaplanował rozwój portów morskich. Wprawdzie zadania zarządów portów morskich Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście w obszarze planowania i realizacji inwestycji rozwoju portów były zgodne z przepisami ustawy o portach i przystaniach morskich, jednak w ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości na etapie planowania i realizacji poszczególnych inwestycji infrastrukturalnych skutkowały przypadkami wzrostu kosztów umów zawartych z wykonawcami oraz wydłużaniem czasu realizacji inwestycji.

„Program rozwoju portów morskich do 2030 r.” przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 2019 r. był procedowany przewlekle. Prace nad programem trwały od 2012 r., a ostatecznie program został przyjęty prawie 4 lata po upływie okresu, na który opracowany był poprzedni dokument programowy w tym zakresie. Wystąpił tu brak ciągłości. Program był obarczony błędami. Na podstawie przyjętych wskaźników realizacji celów i priorytetów nie było możliwe dokonanie oceny jego realizacji. Obejmował m.in. zdania zrealizowane przed przyjęciem.

Ostatnie dwie kontrole, które chciałbym przedstawić, dotyczyły komisji badania wypadków w transporcie. To kontrola pt. „Wykonanie zadań przez państwowe komisje badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskiego i lotniczego cywilnego” oraz ocena realizacji obsługi administracyjnej i finansowania przez ministrów właściwych zgodnie z wymogami ustawowymi funkcjonowania państwowych komisji badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskiego i lotniczego cywilnego.

Kontrole przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury w zakresie obsługi i funkcjonowania Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych, tj. w zakresie do października 2019 r., Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych, Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie obsługi Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych po listopadzie 2019 r.

W przypadku Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych NIK pozytywnie oceniła działalność komisji w Warszawie w zakresie prowadzenia i dokumentowania postępowań wyjaśniających przyczyny wypadków, w tym wydawania zaleceń, podejmowania działań prewencyjnych przez podnoszenie wiedzy i świadomości podmiotów na rynku kolejowym.

Badania w zakresie Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych wykazały główne nieprawidłowości: nierzetelny monitoring realizacji wykonywanych przez nią zaleceń dotyczących poprawy bezpieczeństwa lotniczego w okresie 2017–2021;

nieprzedstawienie po zakończeniu badania zdarzenia lotniczego raportów końcowych wraz uchwałami ministrowi właściwemu ds. transportu.

W przypadku Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich nieprawidłowości polegały m.in. na tym, że sporządzone przez komisję roczne analizy wypadków i incydentów morskich nie uwzględniały części elementów wymaganych regulaminem. Analizy wypadków i incydentów morskich za lata 2018 i 2019 zostały przygotowane i opublikowane nieterminowo.

W drugiej kontroli poświęconej bezpieczeństwu transportu, dotyczącej realizacji obsługi administracyjnej i finansowania przez ministrów państwowych komisji badania wypadków występujących w obszarze transportu, NIK ustaliła, że liczebność składu osobowego komisji wypadkowych nie była dostosowana do przepisów ustawowych statuujących funkcjonowanie tych komisji. Powodem tego były zbyt niskie wynagrodzenia dla członków tych komisji. Po zakończeniu kontroli NIK stawki wynagrodzeń zostały podwyższone.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, izba wykonała jeszcze więcej kontroli w zakresie związanym z obszarem infrastruktury. Oczywiście są one szczegółowo opisane w sprawozdaniu. Może wymienię tylko główne obszary, w ramach których kontrole te były prowadzone. W obszarze budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę „Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych”, delegatura w Lublinie – „Realizacja inwestycji miejskich na terenie województwa lubelskiego”, delegatura w Rzeszowie – „Działania gmin na rzecz poprawy stanu technicznego budynków mieszkalnych o warunkach substandardowych”, delegatura w Szczecinie – „Bezpieczeństwo gminnych obiektów użyteczności publicznej w województwie pomorskim i zachodniopomorskim”, delegatura w Zielonej Górze – „Zapewnienie przez wybrane gminy województwa lubuskiego ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego”.

Przeprowadzono kontrole w zakresie transportu. „Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce” to delegatura w Łodzi. „Zapewnienie trwałości inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych na lata 2016–2021” to delegatura w Poznaniu. „Utrzymanie i rozwój miejskich sieci infrastruktury rowerowej” to delegatura we Wrocławiu. „Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością” to Departament Strategii. Działalność spółki ElectroMobility Poland SA oraz wydatkowanie środków finansowych na projekt samochodu elektrycznego Izera” to Departament Strategii. „Planowanie, realizacja i utrzymanie inwestycji drogowych oraz ścieżek rowerowych na terenie Miasta Torunia” to delegatura w Bydgoszczy. „Realizacja zadań finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w gminie Mrocza” to delegatura w Bydgoszczy. „Wybrane aspekty funkcjonowania Śląskiej Sieci Metropolitalnej z siedzibą w Gliwicach”, „Prawidłowość działania wojewody świętokrzyskiego w zakresie przyznania i rozliczania środków Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej”, „Planowanie i realizacja zadań drogowych w wybranych gminach powiatu sandomierskiego”, „Realizacja wybranych inwestycji drogowych w gminie Chęciny”, „Realizacja zadania Budowa Szczecińskiej Kolei Metropolitalnej”…

To tyle, jeżeli chodzi o zakres transportowy w wykonaniu izby w zeszłym roku. Uprzejmie proszę o pozytywną opinię nad sprawozdaniem izby zaprezentowanym w dniu dzisiejszym. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Serdecznie dziękuję. Czy są jakieś głosy? Nie widzę.

Przystępujemy do zaopiniowania. Kto z pań i panów posłów jest za pozytywną opinią dla Najwyższej Izby Kontroli? Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Serdecznie dziękuję.

Poproszę o wyniki. Głosowało 26 posłów. Za – 11, przeciw – 15, nikt się nie wstrzymał. Komisja nie zaopiniowała pozytywnie sprawozdania NIK.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny posiedzenia. Dziękuję.